

# 관광법의 채택, 북한 대외개방의 신호탄인가?

나용우(인권연구실 연구위원)

Online Series

2023. 09. 06. | CO 23-27

북한은 지난 8월 30일 최고인민회의 상임위원회 제14기 27차 전원회의를 개최하고 관광법을 채택하였다. 조선중앙통신에 따르면, 관광법에는 “국내관광을 활성화하는 것과 동시에 국제관광을 확대하고 관광객들의 편의를 보장하며 생태환경을 적극 보호할 데 대한 문제 등이 제시”되었다. 이에 앞서 27일 북한 국가비상방역사령부는 코로나 바이러스 유입을 우려해 그동안 입국을 철저히 불허했던 해외 체류 자국민 귀국을 3년 7개월 만에 공식 승인한다고 발표하였다. 북중 무역을 일부 재개하고, 해외 외교사절이나 선수단 등 인적 교류를 시작했던 개방 조치가 본격화되는 것을 의미하는 것이다. 이번 관광법은 국경의 전면 개방 이후 국내 및 국제관광 활성화를 준비하는 사전작업으로 이해된다.

그동안 북한에서 관광 관련 법규는 금강산국제관광특구법(2011년 채택), 경제개발구법 등 대외개방과 관련한 특별법의 형태로만 존재했으나, 이번 관광법의 채택으로 일반법규로 제도화되었다는 데 그 의의가 있다. 즉 관광법을 통해 특정한 지역에만 제한되는 것이 아니라 북한 전 지역에 적용되는 원칙을 제시한 것이다.

그렇다면 북한의 군사적 도발로 인한 한반도의 긴장이 고조되고 있는 이 시점에서 관광법을 채택한 배경은 무엇인가? 우선 경제적 측면을 고려한 것이라 하겠다. 국제사회의 고강도 제재가 지속되는 가운데, 코로나19로 인한 강력한 국경봉쇄조치로 인해 북한의 경제는 아사자가 발생할 만큼 상당히 악화되고 있는 상황이다. 실제 7월 한국은행이 발표한 2022년 북한 경제성장률은 전년 대비 0.2% 감소했으며, 2020년 이후 3년 연속 마이너스성장이 계속되고 있다. 기술과 인프라가 불비한 북한에서 관광은 상대적으로 가성비가 높은 산업일 뿐 아니라 김정은 집권

이후 전략적으로 육성해온 산업이라는 점에서 김정은의 치적쌓기에도 유용하기 때문이다. 실제 김정은 집권 이후 원산-갈마해양관광지구, 양덕온천문화휴양지, 마식령스키장 건설 등 관광부문에 많은 자원과 인력을 동원했다. 로이터 통신에 따르면, 2018년 북한을 방문한 중국 관광객이 35만 명으로 추산되며 이로 인해 북한이 1억 7,500만 달러의 수익을 얻었다고 추정한 바 있다.<sup>1)</sup> 이렇듯 북한은 관광산업의 수익을 경제성장 동력으로 활용하고 있다. 다음으로 정치적 측면도 있는 것으로 보인다. 조선중앙통신의 보도에 따르면, 이번 관광법을 통해 국내관광을 활성화하겠다고 밝히고 있다. 일부 코로나19로 인한 지역 간 이동통제 등 사회통제로 인한 불만을 자유로운(?) 관광을 통해 일정수준 완화하고 체제의 내구력을 높이는 효과를 기대하고 있다. 마지막으로 대외적 측면도 고려하고 있다. 김정은은 국제사회의 정상국가로서의 이미지를 만들려고 노력하고 있으며, 특히 '생태환경을 적극 보호'라는 문구를 넣음으로써 글로벌 차원의 탄소중립 흐름에 동참하려는 자세를 국제사회에 보여주려는 것으로 해석된다.

그러나 관광법이 채택된다고 하더라도 여전히 국제제재가 작동하고 있기 때문에, 북한 당국이 기대하는 경제적 효과를 얻어내기 어렵다. 북한 주민들은 당국의 통제로 인해 이동의 자유를 갖지 못하기 때문에, 관광법을 제정했다고 하더라도 그 혜택을 일반 주민들이 누리는 것은 사실 불가능하다. 오히려 이런 혜택을 소수 특권계층만이 누릴 것이기 때문에 사회적 불만이 가중될 수 있다. 또한 관광을 통한 외화 획득을 위해서는 해외로부터 많은 관광객을 끌어와야 하는데, 여기서 북한 당국의 입장에서 더 우려스러운 상황이 발생할 수 있다. 국경이 전면 개방되고 관광이 이루어지게 되면, 북한의 주요 관광지에서 북한 주민들과 해외 관광객들이 상호 접촉할 수 있다. 이는 북한 주민들이 외부 정보 및 문화에 노출될 가능성이 높아진다는 것을 의미하게 된다. 이러한 차원을 대비하기 위한 제도적 장치를 이미 마련해놓았다. 2019년 군중신고법, 2020년 반동사상문화배격법, 2021년 청년교양보장법, 2023년 평양문화어보호법 등을 연이어 채택하면서 외부 정보·문화의 유입 및 유포행위에 대해 강력한 형사처벌을 규정하고 있다. 이렇듯 북한 당국은 주민들의 외부 정보에 대한 접근을 강력하게 통제하고 있다.

그렇다면 대외개방의 신호로 볼 수 있는 관광법의 채택이 시사하는 바가 무엇인가? 대북제재의 상황 속에서 북한이 해외 관광객을 끌어올 수 있는 대상은 대체로 중국, 러시아 등 우호국가, 그리고 해외거주 동포들(디아스포라)일 것이다. 중국, 러시아와 정치군사적 협력 강화를 토대

1) Hyonhee Shin, "North Korea to launch medical tourism, targeting visitors from China," *Reuter*, December 6, 2019, <<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-tourism-idUSKBN1YA0WA>> (Accessed September 6, 2023).

로 이들 전통적 우방국들과의 관광 및 경제적 협력에 나설 것이다. 또한 2011년 금강산관광특구법에서 해외동포를 관광당사자로 포함했던 것을 고려한다면, 이번 관광법에서도 해외동포를 대상으로 할 것으로 예상해볼 수 있다. 그렇다고 한다면, 중국, 러시아 그리고 해외동포 관광객을 통한 북한 사회로의 외부세계에 대한 정보 유입 방안을 체계적으로 준비할 필요가 있다.

관광법의 주요 내용으로 제시되었듯, 북한은 관광지역을 개발할 때 자연과의 조화나 생태환경을 강조하고 있다. 2019년 김정은이 금강산 남측 시설에 대한 일방적인 철거를 지시하고 2020년 12월 김덕훈 내각총리가 “금강산의 자연경관에 어울리면서도 … 우리 식으로 건설할 것”을 언급한 것으로 미루어볼 때, 북한은 생태환경 그 자체를 강조한다기보다는 향후 해외 개발파트너와의 협력 시 생태환경을 명목으로 관광협력사업의 주도권을 쥐고자 하는 의도를 가진 것으로 보인다. 이렇듯 북한의 대외개방은 언제나 그렇듯 제한적으로 구상되고 있기 때문에 관광법 채택의 효과를 기대하기는 어려운 상황이다. ©KINU 2023

※ 이 글의 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 통일연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.